



Aktueller Begriff – Europa

Bindung der Mitgliedstaaten an EU-Grundrechte und EuGH, Rs. C-617/10 (Åkerberg Fransson)

Das EU-Recht wirkt auf unterschiedliche Weise in den Mitgliedstaaten. So ersetzt oder determiniert es das nationale Recht inhaltlich, soweit die EU die ihr übertragenen Rechtssetzungszuständigkeiten wahrgenommen hat: nationale Behörden vollziehen Verordnungen, v.a. mitgliedstaatliche Gesetzgeber setzen Richtlinien um. Daneben wirkt das EU-Recht über die primärrechtlichen subjektiven Rechte: diese fungieren als Rechtmäßigkeitsmaßstab für nationales Recht im Rahmen der den Mitgliedstaaten verbliebenen oder von der EU nicht ausgeübten Zuständigkeiten. Insbesondere die Grundfreiheiten des Binnenmarktes in wirtschaftlich relevanten und die Freizügigkeit (Art. 21 Abs. 1 AEUV) in sozialrechtlichen Sachverhalten haben bis jetzt als Kompetenzausübungsschranken – ähnlich wie nationale Grundrechte – den Spielraum vor allem nationaler Gesetzgeber eingeschränkt. Die eigenständige Bedeutung der **EU-Grundrechte** in diesem Wirkungszusammenhang war bisher eher gering. Zwar ist allgemein anerkannt, dass die EU-Grundrechte den Bürger nicht nur vor der Hoheitsgewalt der EU schützen, sondern auch die Mitgliedstaaten binden (müssen), wenn diese Unionsrecht „durchführen“ (so Art. 51 Abs. 1 EU-Grundrechtecharta [Charta]), also insbesondere Verordnungen vollziehen oder Richtlinien umsetzen. Wie weit diese Bindung an EU-Grundrechte darüber hinaus reicht, ist im Einzelnen aber umstritten. Während das BVerfG zu Gunsten der Anwendung nationaler Grundrechte eine eher restriktive Auffassung vertritt, neigt der EuGH in seiner Rechtsprechung hingegen zu einer Ausweitung dieser Bindung. Mit dem in dieser Linie stehenden Urteil in der **Rechtssache Åkerberg Fransson** scheint der EuGH nun eine neue Dimension der mitgliedstaatlichen Bindung zu begründen, deren Reichweite im Einzelnen noch nicht absehbar ist.

Dem Vorabentscheidungsurteil lag ein schwedisches Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung zugrunde. In diesem wurde Herrn Åkerberg Fransson vorgeworfen, durch falsche Angaben u.a. Mehrwertsteuern hinterzogen zu haben. In einem vorher abgeschlossenen Verwaltungsverfahren wurden ihm für den gleichen Sachverhalt bereits steuerliche Sanktionen auferlegt. Vor diesem Hintergrund stellte das vorlegende Gericht u.a. die Frage, ob der Durchführung des Strafverfahrens wegen derselben Tat nicht das Verbot der Doppelbestrafung nach Art. 50 der Charta entgegenstehe. Zu klären war aber zunächst, ob in diesem rein innerstaatlichen Fall überhaupt eine Bindung an dieses EU-Grundrecht besteht. Im Gegensatz zur Kommission und dem Generalanwalt in seinen Schlussanträgen bejaht der EuGH dies vorliegend (Rn. 16-31 des Urteils).

Ausgangspunkt hierfür ist **Art. 51 Abs. 1 der Charta**, wonach die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung von Unionsrecht an EU-Grundrechte gebunden sind. Neben den klassi-

Nr. 02/13 (19. März 2013)

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

schen Vollzugs- und Umsetzungsconstellationen fasst der EuGH hierunter – über den Wortlaut der Formulierung hinaus – auch sonstige Fälle, in denen mitgliedstaatliches Handeln in den **Geltungsbereich des Unionsrechts** fällt. Zur Begründung des weiten Verständnisses beruft sich der EuGH auf einschlägige Erläuterungen zur Charta. Gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 EUV sind diese bei deren Auslegung zu berücksichtigen. In der Sache nehmen sie die vor der Verbindlichkeit der Charta ergangene Rechtsprechung in Bezug. Nach dieser besteht eine Grundrechtsbindung insbesondere, wenn sich die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich der Grundfreiheiten bewegen.

Von diesen Constellationen ausgehend, war die Annahme einer Bindung hier eher zu verneinen: weder dienten die einschlägigen schwedischen Steuerstrafvorschriften bzw. das Verfahren der Umsetzung von Richtlinien oder dem Vollzug von Verordnungen, noch war der Anwendungsbereich der Grundfreiheiten oder auch der Freizügigkeit eröffnet. Der EuGH kommt dennoch zu einer Grundrechtsbindung, in dem er **einzelfallbezogene Verknüpfungen zum Unionsrecht** herstellt: erstens verpflichte die Mehrwertsteuerrichtlinie 2006/12 die Mitgliedstaaten allgemein, die Erhebung der Mehrwertsteuer zu gewährleisten und Betrug hiergegen zu bekämpfen, zweitens gebiete Art. 325 AEUV generell die Bekämpfung von Handlungen, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind, und drittens umfassten die EU-Eigenmittel Einnahmen aus dem mitgliedstaatlichen Mehrwertsteueraufkommen. Jedes Versäumnis bei der Erhebung der Mehrwertsteuern führe daher potenziell zu einer Verringerung der Mehrwertsteuermittel für den Unionshaushalt, so dass es sich bei dem Steuerstrafverfahren gegen Herrn Åkerberg Fransson wegen unrichtiger Angaben zur Mehrwertsteuer (zumindest auch) um eine Durchführung des Unionsrechts im Sinne des Art. 51 Abs. 1 der Charta handele. Allerdings stellt der EuGH einschränkend fest, dass hier eine Situation gegeben ist, in der das Handeln der Mitgliedstaaten nicht vollständig durch das Unionsrecht bestimmt wird, so dass (parallel) nationale Grundrechte angewendet werden können, wenn hierdurch weder das Schutzniveau der EU-Grundrechte noch Vorrang, Einheit und Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden. In der Sache lehnt der EuGH sodann einen Verstoß gegen das Verbot der Doppelbestrafung ab.

Mit diesem Urteil etabliert der EuGH nunmehr auch die **EU-Grundrechte als eigenständige** (und weitere unionale) **Kompetenzausübungsschranke für nationales Recht** im Rahmen der von den Mitgliedstaaten wahrgenommenen Zuständigkeiten. Aufgrund des weitreichenden Regelungsumfanges des Unionsrechts lassen sich einzelfallbezogene Verknüpfungen zwischen nationalen Sachverhalten und dem EU-Recht, wie sie in dieser Rechtssache für den Geltungsbereich des Unionsrechts und damit für die Durchführung im Sinne des Art. 51 Abs. 1 der Charta genügen, einerseits schnell herstellen. Andererseits sind sie gerade wegen der Einzelfallbezogenheit nur eingeschränkt vorhersehbar. Um der hieraus folgenden Rechtsunsicherheit bei der Rechtssetzung und -anwendung zu begegnen, empfiehlt es sich, nationale Maßnahmen im Zweifel stets auch am Maßstab der EU-Grundrechte zu messen. Im Ergebnis erfährt die mitgliedstaatliche Bindung an EU-Grundrechte so eine weitreichende Ausdehnung. Zugleich treten hierdurch die EU-Grundrechte in Konkurrenz zu den nationalen Grundrechten, die parallel anwendbar bleiben. Wie dieses Konkurrenzverhältnis zukünftig aufgelöst wird, bleibt mit Spannung abzuwarten.

Quelle und weiterführende Literatur:

- EuGH, Rs. C-617/10 (Åkerberg Fransson) vom 26.02.2013, www.curia.eu
- Daniel Thym, Von Karlsruhe nach Bückeburg – auf dem Weg zur europäischen Grundrechtsgemeinschaft, Beitrag vom 28.2.2013 auf www.verfassungsblog.de